Occasional Paper

no. 11

THE FEDERAL ROLE IN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT

FOR PRESENTATION AT THE

CIRL CONFERENCE

ON NATURAL RESOURCES LAW

17 - 20 APRIL, 1985

BANFF, ALBERTA

R. M. Robinson
Executive Chairman
Federal Environmental Assessment
Review Office
Ottawa, Canada

Federal Environmental Assessment Review Office

Canada

88-04972/

INTRODUCTION

THE OBJECTIVE OF THIS PAPER IS TO SET OUT A NUMBER OF COMMON CONCERNS ABOUT ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT (EIA) PROCEDURES IN THE CONTEXT OF THE CANADIAN FEDERAL EIA PROCESS WITH PARTICULAR REFERENCE TO FEDERAL AND PROVINCIAL RESPONSIBILITIES, TO INDICATE WHAT IS BEING OR COULD BE DONE ABOUT THEM AND TO INVITE DIALOGUE AIMED AT FURTHER IMPROVEMENTS. THE CANADIAN FEDERAL APPROACH IS BASED ON A JUDGEMENT THAT IS SHARED BY MUCH OF THE INDUSTRIALIZED WORLD AND BY A SIGNIFICANT PROPORTION OF THE DEVELOPING WORLD. THAT JUDGEMENT IS THAT EIA IS AN ESSENTIAL ELEMENT IN THE PLANNING OF ECONOMIC DEVELOPMENT INITIATIVES. IT HELPS AVOID POTENTIALLY SERIOUS ENVIRONMENTAL AND RELATED SOCIAL PROBLEMS WHICH COULD GREATLY REDUCE THE VALUE OF APPARENT ECONOMIC PROGRESS. GOOD EIA RESULTS IN GOOD DEVELOPMENT AND MAKES GOOD ECONOMIC SENSE.

THE EARP

THE FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND REVIEW PROCESS (EARP) IS A CABINET-ORDERED ADMINISTRATIVE PROCESS APPLICABLE TO PROPOSED FEDERAL GOVERNMENT INITIATIVES OR PRIVATE SECTOR UNDERTAKINGS FOR WHICH THE FEDERAL GOVERNMENT HAS A DECISION MAKING RESPONSIBILITY.

THE EARP IS A SELF ASSESSMENT PROCEDURE IN THAT THE GOVERNMENT AGENCY WITH THE MAIN DECISION-MAKING RESPONSIBILITY IN EACH INSTANCE UNDERTAKES THE PRELIMINARY SCREENING AND, IF NEEDED, MORE DETAILED

INITIAL ASSESSMENT OF THE PROPOSED ACTIVITY. HOWEVER, WHERE, IN THE OPINION OF THAT AGENCY, THERE WILL BE OR ARE LIKELY TO BE SIGNIFICANT ENVIRONMENTAL EFFECTS THE PROJECT MUST BE REFERRED TO THE MINISTER OF THE ENVIRONMENT FOR A PUBLIC REVIEW BY AN INDEPENDENT PANEL APPOINTED BY HIM OR HER. THE REVIEW IS ORGANIZED AND LOGISTICAL SUPPORT INCLUDING, USUALLY, A PANEL CHAIRMAN, IS PROVIDED BY THE FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REVIEW OFFICE (FEARO), A SMALL AGENCY WHICH REPORTS DIRECTLY TO THE ENVIRONMENT MINISTER. HISTORICALLY, ONLY A VERY SMALL PERCENTAGE OF PROJECTS UNDERGOING INITIAL ASSESSMENT HAVE BEEN REFERRED FOR PUBLIC REVIEW.

UPON COMPLETION OF THE REVIEW THE PANEL PROVIDES A REPORT TO THE MINISTER OF THE ENVIRONMENT AND TO THE INITIATING MINISTER, I.E. THE MINISTER RESPONSIBLE FOR THE AGENCY PROPOSING TO UNDERTAKE OR AUTHORIZE THE PROJECT. THE REPORT, WHICH IS MADE PUBLIC, CONTAINS THE RECOMMENDATIONS OF THE PANEL. THESE ARE NOT BINDING BUT PURELY ADVISORY. HOWEVER, THE INITIATING MINISTER IS EXPECTED TO OUTLINE PUBLICLY HIS RESPONSE TO THE REPORT BEFORE ESTABLISHING THE CONDITIONS UNDER WHICH THE PROJECT MIGHT PROCEED.

LEGAL BASIS FOR THE EARP

IN THE SPRING OF 1984, COINCIDENTAL WITH THE TENTH ANNIVERSARY OF THE ESTABLISHMENT OF THE PROCESS UNDER A GENERALLY WORDED CABINET DECISION, THE FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REVIEW OFFICE (FEARO) COMPLETED A CABINET-ORDERED REVIEW OF THE OPERATION OF THE EARP AND MADE RECOMMENDATIONS FOR IMPROVEMENTS TO THE ENVIRONMENT MINISTER WHO

SUBMITTED THEM TO THE CABINET. THE RESULT WAS APPROVAL ON JUNE 21, 1984 OF AN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND REVIEW PROCESS GUIDELINES ORDER UNDER AUTHORITY OF THE GOVERNMENT ORGANIZATION ACT, 1979, COVERING IMPLEMENTATION OF THE PROCESS. THAT ACT GIVES THE MINISTER OF THE ENVIRONMENT THE RESPONSIBILITY TO INITIATE, RECOMMEND AND UNDERTAKE PROGRAMS, AND COORDINATE PROGRAMS OF THE GOVERNMENT OF CANADA THAT ARE DESIGNED INTER ALIA.

"TO ENSURE THAT NEW FEDERAL PROJECTS, PROGRAMS AND ACTIVITIES ARE ASSESSED EARLY IN THE PLANNING PROCESS FOR POTENTIAL ADVERSE EFFECTS ON THE QUALITY OF THE NATURAL ENVIRONMENT AND THAT A FURTHER REVIEW IS CARRIED OUT OF THOSE PROJECTS, PROGRAMS, AND ACTIVITIES THAT ARE FOUND TO HAVE PROBABLE SIGNIFICANT ADVERSE EFFECTS, AND THE RESULTS THEREOF TAKEN INTO ACCOUNT."

IT IS OF INTEREST TO NOTE THAT WHILE WHAT HAS BEEN ESTABLISHED ARE CALLED GUIDELINES THE CABINET DECISION WHICH RESULTED IN THE ORDER MAKES IT CLEAR THAT THE AFFECTED PARTS OF GOVERNMENT ARE TO REGARD THEM AS MANDATORY. AS BEFORE, PROPRIETARY CROWN CORPORATIONS AND INDEPENDENT REGULATORY BODIES ARE ENCOURAGED, NOT ORDERED, TO APPLY THEM.

THE MAIN THRUST OF THE GUIDELINES ORDER IS TO REQUIRE GOVERNMENT DEPARTMENTS TO CONDUCT THEIR SCREENING AND INITIAL ASSESSMENT ACTIVITIES IN A MORE SYSTEMATIC, OPEN AND DOCUMENTABLE FASHION. MORE DETAILED INSTRUCTIONS TO ASSIST DEPARTMENTS TO DEVELOP PROCEDURES

APPROPRIATE TO THEIR INDIVIDUAL PLANNING AND MANAGEMENT SYSTEMS HAVE BEEN DEVELOPED BY FEARO AND THE KEY DEPARTMENTS AFFECTED. THE HALLMARKS ARE BREVITY, SIMPLICITY AND OPENNESS.

FEDERAL-PROVINCIAL COOPERATION

BECAUSE CANADA IS A FEDERAL STATE, IT WAS RECOGNIZED FROM THE OUTSET THAT THE CONCERNS AND RESPONSIBILITIES OF THE PROVINCES MUST BE TAKEN INTO ACCOUNT IN THE OPERATION OF A FEDERAL EARP.

CONSEQUENTLY, IN THE 1984 GUIDELINES ORDER, IN REGARD TO A PUBLIC REVIEW, FEARO IS REQUIRED, WHERE NEEDED, TO NEGOTIATE COOPERATIVE FEDERAL-PROVINCIAL OR TERRITORIAL ARRANGEMENTS. COOPERATIVE REVIEWS BETWEEN JURISDICTIONS ARE INTENDED TO AVOID DUPLICATION, REDUCE COSTS AND TO EXPEDITE THE DECISION-MAKING PROCESS. MOST OF THE PUBLIC REVIEWS CONDUCTED BY ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PANELS HAVE INVOLVED VARYING DEGREES OF FEDERAL/PROVINCIAL COOPERATION RANGING FROM CO-CHAIRMANSHIP OR JOINTLY APPOINTED SINGLE CHAIRMEN THROUGH APPOINTMENT OF PROVINCIAL MEMBERS TO A FEDERAL PANEL OR VICE VERSA OR SIMPLY TO FEDERAL OR PROVINCIAL MONITORING OF OR INTERVENTION IN HEARINGS CONDUCTED BY THE OTHER LEVEL OF GOVERNMENT. BECAUSE OF THE IMPORTANCE OF FEDERAL PROVINCIAL COOPERATION IN THE ENVIRONMENTAL/RESOURCE MANAGEMENT FIELD, LET ME CITE SOME EXAMPLES TO ILLUSTRATE CURRENT PRACTICE.

SEVERAL OF THE REVIEWS NOW UNDERWAY ARE BEING CONDUCTED BY PANELS JOINTLY APPOINTED BY FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS AND OPERATING UNDER TERMS OF REFERENCE NEGOTIATED BY THEM. BECAUSE THE REPORTS RESULTING FROM THESE REVIEWS ARE PURELY ADVISORY THEY CAN BE DEVELOPED WITHOUT REGARD FOR JURISDICTIONAL DIVISIONS THUS PROVIDING A HOLISTIC VIEW OF THE SOCIAL AND ENVIRONMENTAL IMPACT OF A GIVEN PROJECT. IN FACT, SOME JOINT ENVIRONMENTAL REVIEWS, E.G. WEST COAST OFFSHORE DRILLING, HAVE BEEN UNDERTAKEN ON PROPOSALS INVOLVING SPECIFIC JURISDICTIONAL DISPUTES BUT WITHOUT PREJUDICE TO THE RESULTS OF THOSE DISPUTES. MOREOVER EITHER GOVERNMENT CAN ENSURE THAT A PANEL ADDRESSES ISSUES OF PARTICULAR CONCERN TO THAT GOVERNMENT BY IDENTIFYING SUCH ISSUES IN THE TERMS OF REFERENCE.

THE DEGREE OF FEDERAL OR PROVINCIAL PARTICIPATION IN EACH CASE HAS GENERALLY REFLECTED THE EXTENT TO WHICH MAJOR DECISIONS RELATED TO THE PROJECT HAVE HAD TO BE TAKEN BY THE FEDERAL OR PROVINCIAL AUTHORITIES. THUS THE PANEL ASSESSING THE EXPANSION OF THE VANCOUVER AIRPORT, A CLEARLY FEDERAL RESPONSIBILITY BUT WITH IMPACTS ON PROVINCIAL RESPONSIBILITIES, IS FEDERALLY CHAIRED AND SUPPORTED BUT HAS AMONG ITS MEMBERS A PROVINCIAL NOMINEE. AT THE OTHER END OF THE SPECTRUM ARE THE PANELS WHICH ASSESSED THE ARCTIC PILOT PROJECT SOUTHERN TERMINALS IN QUEBEC AND NOVA SCOTIA. THESE WERE PROVINCIALLY CHAIRED AND SUPPORTED BUT CONTAINED FEDERAL NOMINEES. IN BETWEEN THESE ARE PANELS DEALING WITH PROJECTS ON WHICH BOTH GOVERNMENTS HAVE SUBSTANTIVE DECISIONS TO MAKE. THE FOLLOWING ARE SOME EXAMPLES.

- THE LEPREAU II NUCLEAR GENERATING PROJECT IN NEW BRUNSWICK IS BEING PLANNED BY A JOINT FEDERAL/PROVINCIAL CROWN CORPORATION, MARITIME NUCLEAR LTD., AND IF BUILT, IS TO BE OPERATED BY THE N.B. POWER COMMISSION, A PROVINCIAL UTILITY. SUBSTANTIAL FINANCIAL CREDITS FROM THE FEDERAL GOVERNMENT WILL BE NEEDED FOR THE PROJECT TO PROCEED. THUS BOTH GOVERNMENTS HAVE MAJOR DECISIONS TO MAKE CONCERNING LEPREAU AND FULLY JOINT ASSESSMENT WAS SEEN AS APPROPRIATE. ACCORDINGLY, THE TERMS OF REFERENCE WERE DEVELOPED BY FEARO AND THE PROVINCE IN CONSULTATION WITH THE FEDERAL ENERGY DEPARTMENT AND WERE ISSUED JOINTLY BY THE FEDERAL AND PROVINCIAL MINISTERS OF THE ENVIRONMENT. EACH LEVEL OF GOVERNMENT SELECTED TWO PANEL MEMBERS, ONE OF WHOM SERVES AS A CO-CHAIRMAN. COSTS OF THE REVIEW ACTIVITIES ARE SHARED BETWEEN THE TWO GOVERNMENTS AND BOTH PROVIDE PERSONNEL FOR THE PANEL SECRETARIAT. PRESS RELEASES ETC. ARE JOINTLY PREPARED AND RELEASED. THE REVIEW IS BROAD AND DEALS WITH SOCIO-ECONOMIC IMPACTS AT THE REQUEST OF THE PROVINCE. THE PANEL'S REPORT WILL BE SUBMITTED TO BOTH ENVIRONMENT MINISTERS AND THE FEDERAL ENERGY MINISTER.

- IN NOVA SCOTIA, THE VENTURE OFFSHORE GAS DEVELOPMENT PROJECT WAS SIMILAR EXCEPT THAT SOCIO-ECONOMIC ISSUES DID NOT FORM PART OF THE PANEL'S MANDATE. A SEPARATE SOCIO-ECONOMIC PANEL WAS APPOINTED BY THE FEDERAL MINISTER OF ENERGY, MINES AND RESOURCES AND THE GOVERNMENT OF NOVA SCOTIA. THIS ARRANGEMENT PRESENTED A NUMBER OF ADMINISTRATIVE DIFFICULTIES AND CAUSED CONFUSION AMONG THE PUBLIC DESPITE EFFORTS BY THE TWO PANELS TO HOLD JOINT HEARINGS AND COORDINATE THEIR ACTIVITIES. IT IS OUR JUDGEMENT THAT THE USE OF

ONE PANEL IS MORE EFFICIENT PROVIDED THAT THE PANEL HAS MEMBERS COMPETENT TO ADDRESS THE BREADTH OF ISSUES IDENTIFIED IN THE TERMS OF REFERENCE.

- A 1983 FEDERAL/B.C. MEMORANDUM OF AGREEMENT CALLED INTER ALIA FOR A JOINT FEDERAL-PROVINCIAL PUBLIC REVIEW OF THE ENVIRONMENTAL AND RELATED SOCIO-ECONOMIC EFFECTS OF A RENEWED PROGRAM OF PETROLEUM EXPLORATION OFF B.C.'S NORTHERN COAST. THE REVIEW IS TO BE HELD WITHOUT PREJUDICE TO THE ULTIMATE OWNERSHIP OF THE RESOURCE, WHICH REMAINS IN DISPUTE, AND IS TO BE MANAGED WITHIN A JOINT FRAMEWORK ESTABLISHED UNDER THE PROVINCIAL ENVIRONMENT MANAGEMENT ACT AND THE FEDERAL EARP. THE TERMS OF REFERENCE WERE DEVELOPED JOINTLY BY FEARO, THE CANADA OIL AND GAS LANDS ADMINISTRATION AND THE B.C. MINISTRIES OF ENVIRONMENT AND OF ENERGY, MINES AND PETROLEUM RESOURCES AND ISSUED JOINTLY BY THE FEDERAL AND PROVINCIAL ENVIRONMENT MINISTERS. IT WAS ORIGINALLY INTENDED THAT EACH
- GOVERNMENT WOULD APPOINT TWO PANEL MEMBERS AND AGREE ON A SINGLE JOINTLY APPOINTED CHAIRMAN. IN ACTUAL FACT, ALL FIVE MEMBERS WERE JOINTLY AGREED UPON AND APPOINTED. THERE IS EQUAL PARTICIPATION BY BOTH GOVERNMENTS IN SUPPORTING THE WEST COAST REVIEW, INCLUDING PANEL SECRETARIAT RESPONSIBILITIES, AND FULL SHARING OF ALL COSTS. THE PROCESS HAS WORKED WELL TO DATE. HOWEVER,MAINLY BECAUSE OF POTENTIALLY SERIOUS DELAYS IN AGREEING ON A JOINT CHAIRMAN BUT ALSO BECAUSE WE REGARD PROFESSIONAL CHAIRMANSHIP AS IMPORTANT IN PROMOTING CONSISTENT AND FAIR PRACTICES, WE IN FEARO CONSIDER THAT CO-CHAIRMANSHIP OFFERS A BETTER MODEL.

- OTHER EXAMPLES INVOLVE ONE GOVERNMENT PLAYING A LEADING ROLE AND MANAGING THE REVIEW, WHILE AT THE SAME TIME ENSURING THAT THE ENVIRONMENTAL AND RELATED CONCERNS OF THE OTHER GOVERNMENT ARE FULLY UNDERSTOOD, CONSIDERED AND REFLECTED IN THE REVIEW. FOR INSTANCE, ALL FEDERAL EARP PANELS IN BRITISH COLUMBIA (EXCEPT THE OFFSHORE EXAMPLE) CONTAIN ONE PROVINCIAL PANEL MEMBER AND THE PROVINCE NORMALLY PARTICIPATES AS AN INTERVENOR AT THE GUIDELINE SETTING AND PUBLIC HEARING PHASES OF THE REVIEWS.

IN VIEW OF THE EVOLVING SITUATION IN CANADA'S NORTH, IT IS REASONABLE TO EXPECT THAT THE TERRITORIAL GOVERNMENTS WILL BE INCREASINGLY INTERESTED IN PLAYING A ROLE IN THIS FIELD AKIN TO THE PROVINCES SOUTH OF 60°. SIMILARLY, LAND CLAIMS NEGOTIATIONS, AS DEMONSTRATED BY THE COPE AGREEMENT, ARE RESULTING IN LARGER ROLES FOR NATIVE COMMUNITIES IN MANAGING ENVIRONMENTAL ASSESSMENT PROCEDURES. EARP'S FLEXIBILITY SHOULD BE SUFFICIENT TO ACCOMMODATE BOTH OF THESE DEVELOPMENTS.

IT IS APPROPRIATE ALSO TO NOTE THAT THE GUIDELINES ORDER REQUIRES FEDERAL GOVERNMENT AGENCIES TO TAKE INTO ACCOUNT ENVIRONMENTAL IMPACTS EXTERNAL TO CANADA. THIS MAY OR MAY NOT BE DONE THROUGH THE EARP PUBLIC REVIEW PROCESS. THAT DECISION IS FOR THE INITIATOR TO MAKE.

THE NEED FOR IMPROVEMENTS

NOT SURPRISINGLY ENVIRONMENTAL ASSESSMENT, WHETHER FEDERALLY, PROVINCIALLY OR JOINTLY MANAGED, HAS OVER THE YEARS GIVEN RISE TO

CONCERNS OVER SUCH MATTERS AS COSTS, UNCERTAINTY AS TO DATA AND RESEARCH REQUIREMENTS, POTENTIAL REGULATORY DUPLICATION AND DELAYS.

COSTS AFFECTING THE ECONOMICS OF A PROPOSED ACTIVITY ARE OF CONCERN TO ALL DEVELOPERS. IT FOLLOWS THAT EVERY EFFORT MUST BE MADE BY ADMINISTRATORS SUCH AS FEARO TO ENSURE THAT INFORMATION REQUIREMENTS AND OTHER OBLIGATIONS IMPOSED UPON PROPONENTS ARE REASONABLE AND RESTRICTED TO THOSE NECESSARY TO THE CONDUCT OF A RESPONSIBLE AND ADEQUATE REVIEW.

OBVIOUSLY THE COLLECTION AND ANALYSIS OF ENVIRONMENTAL AND RELATED SOCIAL DATA AND, IN THE CASE OF FORMAL PUBLIC REVIEWS, THE APPOINTMENT OF A PANEL AND THE CONDUCT OF HEARINGS CARRY A COST IN BOTH TIME AND MONEY. SUCH COSTS MUST, HOWEVER, BE WEIGHED AGAINST THE CONSIDERABLE COSTS THAT CAN BE INCURRED IF MITIGATING MEASURES INVOLVING SIGNIFICANT REDESIGN HAVE TO BE INTRODUCED AFTER THE CONSTRUCTION OF THE PROJECT IS UNDERWAY OR EVEN COMPLETED BECAUSE OF THE EMERGENCE OF UNANTICIPATED ENVIRONMENTAL DAMACE AND/OR STRONG PUBLIC OPPOSITION. UNDERLYING SUCH MORE OBVIOUS COSTS ARE THE COSTS IN LOST OPPORTUNITIES, SLOWED NATURAL PRODUCTIVITY, REDUCTION IN AMENITIES AND EVEN HEALTH RISKS THAT CAN RESULT FROM INSENSITIVELY DESIGNED PROJECTS. AS A GENERAL COMMENT ON THE COSTS OF ENVIRONMENTAL ASSESSMENT, IT SHOULD BE NOTED THAT IN THE CANADIAN EXPERIENCE THESE COSTS ARE USUALLY LESS THAN 0.5% OF THE CAPITAL COST OF PROJECT.

IT SHOULD ALSO BE STRESSED THAT ONE OF THE OBJECTIVES OF THE EARP IS TO FACILITATE AND PLACE IN A CONSTRUCTIVE CONTEXT PUBLIC INPUT TO GOVERNMENT DECISION-MAKING. THE CONCERNS OF SOCIETY AT LARGE MUST BE TAKEN INTO ACCOUNT WHEN DEALING WITH POSSIBLE CHANGES IN THE NATURAL ENVIRONMENT. RESOURCE MANAGERS, WHETHER PRIVATE OR PUBLIC ARE EXPECTED TO BE RESPONSIBLE STEWARDS. PEOPLE AFFECTED BY A PROPOSED ACTIVITY HAVE A RIGHT TO BE HEARD AND IN A SETTING IN WHICH THEY CAN HAVE A REASONABLE EXPECTATION THAT THEIR VIEWS WILL BE SERIOUSLY CONSIDERED. MOREOVER, IN FEARO'S EXPERIENCE, INFORMATION DERIVED FROM LOCAL KNOWLEDGE CAN BE VERY VALUABLE IN DECIDING ON PROJECT DESIGN, TIMING AND MANAGEMENT. DOING THIS WELL TAKES EFFORT AND SKILL BUT IT CAN REASONABLY BE CHARACTERIZED AS ONE OF THE LEGITIMATE COSTS OF DOING BUSINESS IN TODAY'S WORLD.

IT SHOULD BE ADDED THAT IT HAS ALSO BEEN FEARO'S EXPERIENCE THAT THE TECHNICAL QUALITY OF PLANNING AND DESIGN HAS OFTEN BEEN ENHANCED BY THE DEMANDS OF A PUBLIC REVIEW SETTING SOMETIMES EVEN TO THE POINT THAT SUCH REVIEWS MAY WELL PROVE COST-EFFECTIVE FOR INDUSTRY IN THE LONGER TERM, QUITE APART FROM THEIR ENVIRONMENTAL BENEFITS. MOREOVER, WHEN THE RESULTS OF WORK UNDER THE EARP HAVE BEEN INCORPORATED INTO PROJECT PLANNING AND DESIGN, PROPONENTS HAVE HAD GREATLY INCREASED CONFIDENCE ABOUT THE LONG TERM ACCEPTABILITY OF THEIR PROJECTS TO GOVERNMENT AND TO SOCIETY GENERALLY.

IT IS OUR EXPERIENCE THAT INDUSTRY IS SUPPORTIVE OF ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACTIVITIES AS LONG AS THE INFORMATION DEMANDS ARE

REASONABLE, DUPLICATION IS AVOIDED AND A CLEAR, TIMELY DECISION RESULTS. THESE ARE NOT UNREASONABLE CONDITIONS, AND FEARO IS MAKING A CONSIDERABLE EFFORT TO MEET THEM.

FOR EXAMPLE, FEARO WAS A PRIME INITIATOR AND SUPPORTER OF A TWO YEAR PROJECT INVOLVING REPRESENTATIVES FROM ACROSS CANADA DRAWN FROM INDUSTRY, UNIVERSITIES, AND FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS. THE PROJECT CULMINATED IN A REPORT ENTITLED "AN ECOLOGICAL FRAMEWORK FOR ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN CANADA."

A CENTRAL OBJECTIVE OF THIS PROJECT WAS TO IDENTIFY WAYS IN WHICH THE TRULY CRITICAL FACTORS, PARTICULARLY FROM A SCIENTIFIC POINT OF VIEW, COULD BE IDENTIFIED FOR INCLUSION IN THE PREPARATION OF ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENTS (EIS) THEREBY REDUCING REQUESTS FOR THE PRODUCTION OF MARGINAL, QUESTIONABLE AND RELATIVELY UNIMPORTANT DATA. STATED MORE CRUDELY, WE WANTED TO ELIMINATE HOBBY-HORSE INFORMATION DEMANDS AND WHAT SOME HAVE CALLED THE TELEPHONE BOOK SYNDROME.

THE PROJECT WAS LED BY DR. GORDON E. BEANLANDS AND PETER N. DUINKER. IT CULMINATED IN A REPORT PUBLISHED IN 1983 UNDER THE JOINT SPONSORSHIP OF THE INSTITUTE FOR RESOURCE AND ENVIRONMENTAL STUDIES, DALHOUSIE UNIVERSITY, HALIFAX & FEARO.

AN IDEA OF THE PROJECT'S SCOPE CAN BE OBTAINED IN THE FOLLOWING EXCERPT FROM THE EXECUTIVE SUMMARY OF THE REPORT.

"BY DESIGN, THE PROJECT INVOLVED THE ACTIVE PARTICIPATION OF ENVIRONMENTAL SCIENTISTS WHO CONDUCT IMPACT ASSESSMENT STUDIES AND THOSE WHO ARE RESPONSIBLE FOR THE ADMINISTRATION OF ASSESSMENT PROCEDURES IN CANADA. PARTICIPANTS IN 10 REGIONAL WORKSHOPS, HELD ACROSS THE COUNTRY, INCLUDED PERSONNEL FROM THE FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS, REPRESENTATIVES OF INDUSTRIAL PROPONENTS, CONSULTANTS AND MEMBERS OF THE UNIVERSITY COMMUNITY - SOME 150 PEOPLE IN TOTAL. THE PROJECT ALSO INCLUDED A COMPREHENSIVE REVIEW OF LITERATURE PERTINENT TO SCIENTIFIC AND ECOLOGICAL INPUTS TO ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT. THIS REPORT PRIMARILY REFLECTS THE OPINIONS AND SUGGESTIONS EMANATING FROM THE WORKSHOPS COUPLED WITH THE STATE-OF-THE-ART IN ASSESSMENT STUDIES AS PRESENTED IN THE SCIENTIFIC WRITINGS.

"OTHER PROJECT ACTIVITIES INCLUDED: (I) EXTENSIVE CONSULTATIONS WITH EXPERTS IN THE UNITED STATES AND EUROPE, (II) A REVIEW OF SOME 30 SELECTED ENVIRONMENTAL IMPACTS ASSESSMENTS FROM ACROSS CANADA AND (III) AN IN-DEPTH EVALUATION OF TWO IMPACT ASSESSMENTS RECENTLY COMPLETED, INVOLVING DETAILED REVIEWS OF DOCUMENTS AND INTERVIEWS WITH KEY PERSONNEL."

ONE OF THE MORE IMPORTANT RESULTS OF THE WORK WAS TO POINT OUT WHAT MIGHT SEEM LIKE THE LOGICAL AND THE OBVIOUS IN A SCIENTIFICALLY CREDIBLE WAY. BEANLANDS AND DUINKER SAID IN EFFECT, IF AN ECOSYSTEM COMPONENT IS NOT "VALUED", DO NOT WASTE TIME STUDYING IT. SPEND TIME EARLY ON FINDING OUT WHAT IS OF VALUE TO PEOPLE AND FOCUS ON THAT.

DISCARD DEMANDS TO STUDY EVERYTHING BECAUSE IT IS THERE. BUT ONCE YOU DO DECIDE WHAT TO STUDY, DO IT IN A SCIENTIFICALLY DEFENSIBLE WAY. WE ARE NOW TESTING OUT PROCEDURES, EXAMINING NEW METHODOLOGIES AND ENCOURAGING RESEARCH AIMED AT ENABLING THIS TO HAPPEN IN A PUBLICLY CREDIBLE MANNER. IT IS NOT AS EASY AS IT SOUNDS.

THERE ARE FEW THINGS MORE SUBJECTIVE IN LIFE THAN VALUES. WHAT IS SEEN AS IMPORTANT BY ONE PERSON WILL NOT NECESSARILY BE SO PERCEIVED BY ANOTHER. THIS CAN BE TRUE EVEN AMONG SIMILARLY TRAINED PROFESSIONALS. THE POTENTIAL FOR DIFFERENCES OF VIEW INCREASES DRAMATICALLY AS THE CULTURAL SETTING, WORK SITUATION AND PERSONAL BACKGROUNDS OF INDIVIDUALS GROWS MORE VARIED. WHAT BEANLANDS AND DUINKER CALLED "VALUED ECOSYSTEM COMPONENTS" (VEC'S) MUST BE THE PRIME TARGETS OF AN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT BUT DETERMINING WHAT IS VALUED IS THE CHALLENGE. A GROUP OF SCIENTISTS OFFERING PROFESSIONAL ADVICE IN A GIVEN ENVIRONMENTAL REVIEW MAY DISAGREE AMONG THEMSELVES, USUALLY FAVORING THEIR OWN DISCIPLINES AND FIELDS OF INTEREST. NORMALLY, HOWEVER, THEY CAN REACH SOME MEASURE OF COMPROMISE. THE AFFECTED PUBLIC MAY DISAGREE ENTIRELY BASED SOMETIMES ON WHAT THE SCIENTISTS WOULD CALL MISCONCEPTIONS. MANY PRIVATE CITIZENS ARE THOROUGHLY SCEPTICAL OF THE ASSURANCES GIVEN BY SCIENCE, ESPECIALLY GOVERNMENT OR INDUSTRY SCIENCE, DESIGNED TO REASSURE THEM ABOUT THE EFFECTS OF THIS OR THAT SUBSTANCE OR ACTIVITY. WHAT AN EXPERT MIGHT SINCERELY DISMISS AS A MINOR RISK MAY LOOM VERY LARGE TO PERSONS WHOSE INTERESTS ARE DIRECTLY AFFECTED. SOME WOULD CONSIDER THE STATE OF THE NUCLEAR INDUSTRY IN THE UNITED STATES AS AN EXAMPLE OF THIS SITUATION.

HOW THEN DO WE BALANCE THE NEED FOR A FOCUSED EFFICIENT IDENTIFICATION OF WHAT REALLY MATTERS AIMED IN PART AT FASTER, LESS EXPENSIVE MORE EFFECTIVE PROJECT ASSESSMENTS AGAINST THE NEED TO INVOLVE THOSE WHO ALTHOUGH DIRECTLY AFFECTED MIGHT IN AN EARLIER SIMPLER AGE HAVE BEEN LEFT OUT OF THE DECISION-MAKING PROCESS? HOW DO WE AVOID EMOTIONAL CONFRONTATIONS THAT GENERATE MORE HEAT THAN LIGHT AND YET TRY TO COMBAT THAT WORRYING CANCER - LACK OF PUBLIC CONFIDENCE IN THE INSTITUTIONS OF OUR SOCIETY - THAT CAN DO SO MUCH HARM IF IGNORED? HOW DO WE MEET THESE COMPETING NEEDS IN A TIME FRAME THAT ENABLES GOOD BUSINESS JUDGEMENTS TO BE MADE IN A WORLD OF RAPIDLY FLUCTUATING MARKETS, COSTS AND PRICES?

THE SHORT, PERHAPS GLIB, YET HONEST ANSWER IS "IMPERFECTLY AND PAINFULLY BUT HOPEFULLY BETTER AND BETTER". THE KEY IS RECOGNIZING THAT WHATEVER SYSTEM IS PUT IN PLACE, IT MUST BE AS CREDIBLE AS POSSIBLE TO ALL THOSE INVOLVED, I.E. ENTREPRENEURS, POLITICAL LEADERS, TECHNICAL EXPERTS INSIDE AND OUTSIDE GOVERNMENTS, AFFECTED COMMUNITIES, NATIVE PEOPLES, SPECIAL INTEREST GROUPS ETC. CIRCUSES ARE OUT. LARGELY CONFIDENTIAL TRADE-OFFS BEHIND CLOSED DOORS ARE OUT. ENORMOUS LAUNDRY LISTS OF DATA COLLECTION AND RESEARCH ARE OUT. BACK OF THE ENVELOPE "GUESSTIMATES" ARE OUT. IT HAS TO BE POSSIBLE TO CONDUCT A MAJOR ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IN A WAY THAT IS OPEN, CANDID, RESPONSIVE, THOROUGH AND DEMONSTRABLY FAIR AND YET ORDERED, DISCIPLINED, TIMELY, FOCUSED AND TIGHTLY MANAGED. THAT IS A MAJOR OBJECTIVE OF THE NEW EARP. THAT IS FEARO'S PRINCIPAL GOAL.

CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT RESEARCH COUNCIL

RECOGNIZING THE NEED TO CONTINUE THE WORK BEGUN IN THE STUDY CITED ABOVE, THE AUTHORS OF THE REPORT RECOMMENDED:

"THAT AGENCIES ADMINISTERING ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT PROCEDURES IN CANADA EACH ESTABLISH A SMALL COMMITTEE OF EXPERTS TO PROVIDE ADVICE ON SCIENTIFIC MATTERS RELATED TO ENVIRONMENTAL ASSESSMENT."

IN RESPONSE TO THAT RECOMMENDATION, THE FEDERAL MINISTER OF THE ENVIRONMENT IN JANUARY 1984, ANNOUNCED THE FORMATION OF A CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT RESEARCH COUNCIL (CEARC) WHICH, UNDER THE AUSPICES OF FEARO, WILL ADVISE GOVERNMENTS, INDUSTRY, AND UNIVERSITIES ON WAYS TO IMPROVE THE SCIENTIFIC TECHNICAL, AND PROCEDURAL BASES FOR ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT. CEARC INCLUDES AMONG ITS MEMBERS KNOWLEDGEABLE PERSONS WITH A VARIETY OF DISCIPLINES DRAWN FROM THE SECTORS OF SOCIETY THAT PARTICIPATED IN THE WORKSHOPS THAT LED TO ITS FORMATION, I.E. ACADEMICS, CONSULTANTS, INDUSTRY, FEDERAL AND PROVINCIAL GOVERNMENTS.

MORE SPECIFICALLY CEARC WILL

- ADVISE GOVERNMENT, INDUSTRIAL, AND ACADEMIC RESEARCH ORGANIZATIONS;
- IDENTIFY PRIORITIES AMONG RESEARCH NEEDS;
- PROMOTE STATE OF THE ART REVIEWS OF RELEVANT RESEARCH TOPICS; AND
- ENCOURAGE THE DEVELOPMENT OF MULTI-SECTORAL APPROACHES TO RESEARCH PROBLEMS OF COMMON CONCERN.

FEARO IN TURN WILL DISTRIBUTE CEARC CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS WIDELY AND ENCOURAGE CO-OPERATIVE PROJECTS BASED ON THEM.

SOME OF THE RESEARCH THEMES CURRENTLY UNDER CONSIDERATION BY THE COUNCIL INCLUDE:

(A) SCIENTIFIC PROTOCOLS FOR THE PREDICTION OF CHANGE AND ENVIRONMENTAL MONITORING;

(B) RISK ANALYSIS AND THE MANAGEMENT OF UNCERTAINTY;

(C) PROCEDURES AND METHODOLOGY FOR INFORMATION MANAGEMENT AND DECISION-MAKING;

(D) IDENTIFICATION OF ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL DIFFICULTIES;

(E) MITIGATION AND COMPENSATION; AND

(F) POST-PROJECT EVALUATION.

IT WILL BE RECOGNIZED THAT SOCIAL IMPACT ASSESSMENT IS AN IMPORTANT COMPONENT OF THESE ACTIVITIES AND CEARC HAS ALREADY SPONSORED A SUCCESSFUL WORKSHOP IN THIS AREA.

FEARO HAS BEEN GIVEN $500,000 ANNUALLY TO SUPPORT CEARC. MOST OF THESE FUNDS ARE FOR PROMOTING WORKSHOPS OR AS SEED MONEY TO ENCOURAGE BETTER ENDOWED CORPORATIONS, DEPARTMENTS OR INSTITUTIONS INSIDE AND OUTSIDE GOVERNMENT TO UNDERTAKE PROJECTS IN AREAS IDENTIFIED BY CEARC. SOME OF THE FUNDS HAVE BEEN EARMARKED FOR UNIVERSITY FELLOWSHIPS.

THE OVER-RIDING OBJECTIVE OF THESE ACTIVITIES IS TO IMPROVE THE EFFICIENCY AND QUALITY OF ENVIRONMENTAL ASSESSMENT, I.E. TO ENSURE THE BEST POSSIBLE ADVICE IS GIVEN TO DECISION MAKERS IN A TIMELY, EFFICIENT MANNER. IT IS TOO EARLY TO JUDGE THE SUCCESS OF THESE EFFORTS BUT THERE CAN BE NO DOUBT OF THE NEED FOR THEM.

PLANNING AND PUBLIC REVIEWS

FEARO REVIEW PANELS HAVE ON OCCASION ENCOUNTERED SITUATIONS UNDER WHICH RESPONSIBLE CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS WERE VIRTUALLY IMPOSSIBLE TO REACH IN THE ABSENCE OF BASIC LAND USE AND OTHER RESOURCE MANAGEMENT POLICIES. OBVIOUSLY A POLICY REQUIRING ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT OPERATES LESS WELL IN A VACUUM AND SHOULD IDEALLY BE IMPLEMENTED IN SUPPORT OF OTHER LAND AND RESOURCE MANAGEMENT POLICIES. IN OTHER WORDS, WHERE THERE IS GOOD PLANNING, ENVIRONMENTAL ASSESSMENT ACTIVITIES WORK BEST.

NONETHELESS IN THE REAL WORLD, DEVELOPMENT POLICY VACUUMS OR NEAR VACUUMS DO EXIST AND TO ADDRESS THIS PROBLEM, AT LEAST IN PART, A SPECIAL TYPE OF PANEL REVIEW IS EVOLVING UNDER THE EARP. IT IS THE REGIONAL OR CONCEPT REVIEW WHICH IS MOST CLEARLY ILLUSTRATED IN THE WORK DONE BY THE BEAUFORT SEA PANEL.

RATHER THAN SIMPLY REVIEW A SPECIFIC PROPOSAL, THIS PANEL WAS ASKED TO EXAMINE THE BROAD ENVIRONMENTAL AND SOCIOECONOMIC IMPLICATIONS OF A VERY LARGE SCHEME FOR HYDROCARBON PRODUCTION AND TRANSPORTATION IN THE BEAUFORT SEA IN CANADA'S WESTERN ARCTIC.

OVER FORTY EXPLORATION COMPANIES HAVE BEEN CONCERNED WITH THIS AREA AND ON THEIR BEHALF THREE COMPANIES, DOME, GULF AND ESSO, AGREED TO ACT AS PROPONENTS AND TO COMPLETE THE NECESSARY ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENT FOR THE REVIEW.

THE RESULT, INVOLVING PUBLIC MEETINGS IN ALMOST TWO DOZEN NORTHERN COMMUNITIES AND EXTENSIVE SCIENTIFIC AND TECHNICAL DOCUMENTATION, IS A COMPREHENSIVE REPORT WHICH NOT ONLY OUTLINES A MEASURED APPROACH TO DEVELOPMENT BUT ALSO IDENTIFIES WHAT NEEDS TO BE PUT INTO PLACE BY GOVERNMENT AND INDUSTRY BEFORE THE NECESSARY APPROVALS ARE GIVEN. WHILE SPECIFIC COMPONENTS OF THE PROPOSED DEVELOPMENT WILL REQUIRE FURTHER EXAMINATION AND WHILE GOVERNMENT IS NOT BOUND BY THE PANEL'S RECOMMENDATIONS THE REPORT WILL GREATLY ASSIST GOVERNMENT AND INDUSTRY IN PLANNING AND PREPARING FOR NORTHERN DEVELOPMENT. THE OPEN RESPONSIVE MANNER IN WHICH THE PANEL CONDUCTED THE REVIEW INCREASES THE CHANCES THAT THE REPORT WILL BE BROADLY ACCEPTABLE. INITIAL REACTIONS SUPPORT THIS EXPECTATION.

ONE OF THE PROBLEMS WHICH THOSE UNDERTAKING ENVIRONMENTAL ASSESSMENT MUST FACE, ESPECIALLY WHERE MINIMAL RESOURCE PLANNING HAS OCCURRED, ARE UNCERTAINTIES ABOUT THE INFORMATION THAT OUGHT TO BE COLLECTED, ANALYSED AND PRESENTED IN A GIVEN REVIEW. THE WORK STIMULATED BY CEARC IS AIMED IN PART AT THIS PROBLEM.

IN A PROCEDURAL SENSE UNDER THE EARP THE WAY TO REDUCE UNCERTAINTY ABOUT THE INFORMATION REQUIREMENTS FACED BY PROPONENTS IS TO SHARPEN

WHAT WE CALL GUIDELINES FOR ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENTS (EIS). THESE ARE ISSUED BY PANELS TO PROPONENTS TO INDICATE WHAT SHOULD BE INCLUDED IN THE EIS. IT WAS NOTED IN THE EARLIER DISCUSSION OF THE "BEANLANDS REPORT" THAT PARTICULAR ATTENTION IS BEING GIVEN TO "SHARPENING" THE REQUEST FOR SCIENTIFIC DATA BY RESTRICTING SUCH REQUESTS TO ONLY THE MORE SIGNIFICANT MATTERS.

AS THE PRACTICE OF EIA HAS EVOLVED, HOWEVER, IT HAS BECOME GENERALLY RECOGNIZED THAT AN ADEQUATE ASSESSMENT MUST RECOGNIZE SOCIAL OR SOCIO-ECONOMIC EFFECTS ARISING DIRECTLY OUT OF ENVIRONMENTAL CHANGES CAUSED BY THE PROPOSED ACTIVITY.

SUCH EFFECTS MAY BE EVEN MORE DIFFICULT TO IDENTIFY THAN THE MORE OBVIOUS AND CONVENTIONAL BIO/PHYSICAL RAMIFICATIONS. CERTAINLY, AS ALREADY NOTED, THEY TEND TO BE MORE AFFECTED BY VALUE JUDGEMENTS. IN MANY INSTANCES IT IS VIRTUALLY IMPOSSIBLE FOR CERTAIN SOCIAL EFFECTS TO BE IDENTIFIED BY PERSONS OTHER THAN RESIDENTS OF THE AREA AFFECTED BY THE PROPOSED PROJECT. AT THE VERY LEAST COMMENT BY SUCH PERSONS IS NEEDED IF REASONABLE VALUE JUDGEMENTS ARE TO BE MADE.

CONSEQUENTLY IT HAS BECOME INCREASINGLY COMMON FOR EARP PANELS TO HOLD PRE-HEARING MEETINGS IN APPROPRIATE LOCATIONS TO "SCOPE" THE PARAMETERS OF A REVIEW. ON SUCH OCCASIONS ALL INTERESTED PERSONS, INCLUDING THE PROPONENTS, CAN INDICATE THE ISSUES, BOTH SCIENTIFIC AND SOCIAL, THAT THEY FEEL SHOULD BE ADDRESSED OR, EQUALLY IMPORTANTLY, NEED NOT BE ADDRESSED IN THE ASSESSMENT.

PANELS SUBSEQUENTLY TAKE THESE SUGGESTIONS INTO ACCOUNT IN THE FORMULATION OF THE GUIDELINES FOR PREPARATION, BY THE PROPONENT, OF THE EIS. IN MOST CASES DRAFT GUIDELINES ARE ALSO CIRCULATED FOR PUBLIC COMMENT IN ADVANCE OF ISSUANCE TO THE PROPONENT AND MAY BE THE SUBJECT OF FURTHER PUBLIC MEETINGS. THE TREND IS TOWARDS THESE GUIDELINES BECOMING MORE AND MORE FOCUSED AS OUR EXPERIENCE WITH SCOPING GROWS. EVENTUALLY WE EXPECT THAT GUIDELINES WILL EVOLVE INTO LISTS OF FACTORS OF VALUE TO BE EXAMINED, RATHER THAN DETAILED QUESTIONS WITH PRESCRIBED METHODOLOGY.

A MAJOR CHALLENGE IN THE CONDUCT OF PUBLIC REVIEWS IS FINDING IN EACH INSTANCE A REASONABLE BALANCE BETWEEN THE AFFECTED PUBLIC'S DESIRE THAT ALL CONCERNS, REAL OR PERCEIVED, BE THOROUGHLY ADDRESSED AND THE PROPONENT'S DESIRE TO AVOID THE COSTS AND DELAY ENTAILED IN OBTAINING AND ANALYSING DATA THAT MAY PROVE MARGINAL TO THE APPROVAL PROCESS. THE KEY TO MEETING THIS CHALLENGE IS IMPROVING OUR CAPACITY TO IDENTIFY EARLY IN A REVIEW THAT WHICH IS TRULY IMPORTANT. BOTH THE WORK ENCOURAGED BY OUR ASSESSMENT RESEARCH COUNCIL (CEARC) AND OUR "ON THE JOB" EXPERIENCE IN SPECIFIC REVIEWS ARE BEING USED TO INCREASE OUR SKILLS IN THIS VITAL AREA.

AS EIS GUIDELINES BECOME LESS PRESCRIPTIVE, THE NEED TO ENSURE SCIENTIFIC QUALITY IN THE EIS DOES NOT DIMINISH. TO ADDRESS THIS NEED, WE ARE EXPERIMENTING WITH SPECIALLY SELECTED SCIENTIFIC ADVISORY GROUPS WHO ADVISE THE PROPONENT DIRECTLY DURING THE EIS PREPARATION, RATHER THAN LEAVING HIM ON HIS OWN, AS BEFORE.

DUPLICATION AND DELAYS

THE POSSIBILITY OF DUPLICATION WITH PROVINCIAL ASSESSMENT PROCESSES WAS ADDRESSED EARLIER. THERE EXISTS A SIMILAR POTENTIAL FOR DUPLICATION BETWEEN THE EARP AND FORMAL REGULATORY PROCESSES WITHIN THE FEDERAL STRUCTURE BUT IT IS NOT AS EXTENSIVE AS IS SOMETIMES ALLEGED. MOST OF THE FEDERAL REGULATORY PROCESSES PRE-DATE THE EARP OR DEAL WITH MATTERS THAT DO NOT HAVE AN ENVIRONMENTAL ASPECT AND THEREFORE DO NOT AND INDEED CANNOT REQUIRE SATISFACTORY EVIDENCE OF "ENVIRONMENTAL" ACCEPTABILITY AS A PRE-CONDITION OF THE ISSUANCE OF THE APPROPRIATE LICENSE OR PERMIT.

A NOTABLE EXCEPTION IS THE NATIONAL ENERGY BOARD WHICH, UNDER ITS ENABLING LEGISLATION, IS ASSIGNED REGULATORY POWERS WHICH INCLUDE THE LICENSING OF THE EXPORT OF OIL, GAS AND ELECTRICITY, THE ISSUANCE OF CERTIFICATES OF PUBLIC CONVENIENCE AND NECESSITY FOR INTERPROVINCIAL AND INTERNATIONAL PIPELINES AND INTERNATIONAL POWER LINES, AND THE SETTING OF JUST AND REASONABLE TOLLS FOR PIPELINES UNDER FEDERAL JURISDICTION.

UNDER THE BOARD REVIEW PROCEDURES THERE IS A STANDING REQUIREMENT FOR ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT OF PROJECTS NEEDING BOARD APPROVAL. IF A GIVEN PROJECT HAS ALSO BEEN SUBJECT TO PUBLIC REVIEW UNDER THE EARP, CRITICISM CAN ARISE OVER APPARENT DUPLICATION.

THIS CONCERN FAILS TO UNDERSTAND THE ESSENCE OF THE EARP - IT WAS DESIGNED AND IS MOST EFFECTIVE AS A PLANNING TOOL, NOT AS A REGULATORY

DEVICE. AS SUCH IT SHOULD BE BROUGHT INTO PLAY AT THE EARLIEST OPPORTUNITY TO ASSIST IN IDENTIFYING POTENTIAL ENVIRONMENTAL PROBLEMS AND TO HELP DESIGN SOLUTIONS TO THEM. SUCH AN APPROACH CAN ALSO CONTRIBUTE TO THE CONCEPT OF EARLY CONDITIONAL APPROVALS IN CASES WHERE GOVERNMENT DECIDES SUCH APPROVALS ARE DESIRABLE. IT ALSO ENCOURAGES BETTER PROJECT DESIGN AND ALLOWS FOR THE REQUIRED REGULATORY ACTIVITY TO OCCUR WITHOUT DUPLICATION BUT WITH THE BENEFIT OF SUBSTANTIVE, EARLY ENVIRONMENTAL PLANNING.

IN OTHER WORDS WHERE THERE IS A COMPREHENSIVE ENVIRONMENTALLY SENSITIVE DESIGN REQUIREMENT TO BE ADDRESSED EVENTUALLY, THE EARP SHOULD BE IMPLEMENTED AT THE CONCEPTUAL OR EARLIEST PLANNING STAGE WELL BEFORE THE PROPONENT HAS HIS DESIGN AND SUPPORTING TECHNICAL INFORMATION READY FOR AN APPLICATION TO THE REGULATORY AGENCY. STATED ANOTHER WAY, THE RESULTS OF EARP-RELATED WORK SHOULD BE BUILT INTO PROJECT DESIGN, NOT ADDED LATER WHICH IS MUCH MORE COSTLY. BY DOING THIS THE PROPONENT CAN HAVE REASONABLE CONFIDENCE THAT HIS DESIGN WILL MEET THE ENVIRONMENTAL REQUIREMENTS OF THE REGULATORY AUTHORITY.

THE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OF THE PROPOSED ACTIVITY, PARTICULARLY WHERE THERE HAS BEEN A PUBLIC PANEL REVIEW AND REPORT UNDER THE EARP, CAN BE TAKEN INTO ACCOUNT IN THE BOARD REVIEW. BEARING IN MIND THE ADVISORY NON-REGULATORY NATURE OF THE EARP PANEL REPORT, IT DOES NOT COMPETE WITH THE BOARD'S DECISION BUT IT CAN REDUCE THE WORKLOAD FOR THE BOARD'S STAFF. MOREOVER, THE BOARD CAN COMPLEMENT THE EARP PROCESS BY ATTACHING THE RECOMMENDED MITIGATORY MEASURES AS CONDITIONS

TO THE ISSUANCE OF A CERTIFICATE WHICH THE BOARD HAS AUTHORITY TO ENFORCE.

IN AN EXTREME CASE WHERE AN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT HAS IDENTIFIED UNACCEPTABLE IMPACTS WHICH PRESENT INSOLUBLE PROBLEMS, THE WOULD-BE PROPONENT COULD BE SPARED THE COST AND EFFORT INVOLVED IN FINALIZATION OF WHAT WOULD CONSTITUTE A FUTILE APPLICATION TO THE BOARD.

IN SUM THE MOST EFFECTIVE WAY TO AVOID POSSIBLE REGULATORY DUPLICATION IS TO TREAT THE EARP AS A PLANNING TOOL TO BE IMPLEMENTED AND TAKEN FULLY INTO ACCOUNT AT THE EARLIEST STAGE OF THE PLANNING PROCESS AT A TIME WHEN THE BASIC ECONOMIC, SOCIAL, ENGINEERING AND OTHER APPROPRIATE CONCERNS ARE BEING WEIGHED BY THE PROPONENT.

OBVIOUSLY, EARLY APPLICATION OF THE EARP, INCLUDING PUBLIC REVIEWS AS NEEDED, IS ALSO THE ANSWER TO CONCERNS OVER DELAYS WHETHER OR NOT A FORMAL REGULATORY PROCESS IS INVOLVED.

IN THE PAST ENVIRONMENTAL MATTERS HAVE SOMETIMES APPEARED AT THE BOTTOM OF THE CHECK LIST OF PREREQUISITES TO THE START OF CONSTRUCTION. WHEN THESE ARE RECOGNIZED BELATEDLY, PARTICULARLY IF A PROJECT IS REFERRED FOR A PUBLIC REVIEW, SCHEDULES CAN BE SET BACK. FORTUNATELY MANY CORPORATIONS AND DEVELOPMENT-ORIENTED PARTS OF GOVERNMENT ARE NOW GIVING CONSIDERABLE ATTENTION TO THE WIDER AND LONGER TERM IMPACTS OF THEIR ACTIONS. WHERE A PROJECT IS A CANDIDATE FOR REFERRAL TO THE PUBLIC REVIEW STAGE UNDER THE EARP, THE REVIEW CAN

PROCEED IN PARALLEL WITH FINAL PLANNING AND BEFORE FINAL DESIGN. IF FOR ANY REASON THE PROPONENT SHOULD DECIDE TO CANCEL THE PROJECT OR WITHDRAW FROM THE REVIEW, HE CAN DO SO DURING A REVIEW THEREBY MINIMIZING HIS DESIGN AND INFORMATION GENERATION COSTS.

WITH REGARD TO UNNECESSARY DELAYS DURING THE PUBLIC REVIEW PHASE FEARO SEEKS TO APPLY THE LESSONS LEARNT FROM EACH REVIEW TO THE NEXT. ON EACH OCCASION THE PROCEDURES ARE FINE-TUNED TO EXPEDITE PROCEEDINGS COMMENSURATE, OF COURSE, WITH THE PRODUCTION OF RESPONSIBLE AND FULLY CREDIBLE RECOMMENDATIONS. MOST RECENTLY, FEARO HAS ISSUED A SET OF CORE PROCEDURES TO GOVERN PANEL REVIEWS. THESE ARE AIMED AT FOSTERING PREDICTABILITY, EFFICIENCY AND OPENNESS. THEY MAY BE MODIFIED IN SPECIFIC SITUATIONS AND IN ANY CASE WILL BE SUBJECT TO PERIODIC REVIEW. THEY ARE NON-JUDICIAL IN CHARACTER BASICALLY TO ATTRACT BROAD PARTICIPATION, TO ALLOW FOR THE EASIER PRESENTATION OF SUBJECTIVE VALUE JUDGEMENTS ABOUT SCIENTIFIC AND SOCIAL MATTERS AND TO PROMOTE CONSENSUS BY MINIMIZING CONFRONTATION.

REFLECTING A NUMBER OF THE ISSUES DISCUSSED IN THIS PAPER, THE CORE PROCEDURES INCLUDE:

- AS APPROPRIATE, PRE-HEARING PUBLIC MEETINGS TO PROVIDE INFORMATION ON THE REVIEW PROCESS AND; TO "SCOPE" THE PARAMETERS OF THE REVIEW;
- PRIOR ANALYSIS OF THE CRITICAL SCIENTIFIC ISSUES TO BE REVIEWED (BEANLANDS REPORT) AND IN THE CASE OF A PARTICULARLY COMPLEX

PROJECT THE FORMATION OF A GROUP OF EXPERTS TO ADVISE THE PANEL ON THE SALIENT ISSUES TO BE ADDRESSED;

- THE RETENTION OF INDEPENDENT SCIENTIFIC AND TECHNICAL EXPERTS TO ADVISE BOTH THE PANEL AND PUBLIC PARTICIPANTS IN THE REVIEW.

TARGET DATES ARE ALSO BEING INTRODUCED INTO PANELS' TERMS OF REFERENCE BUT THESE CAN PROVE UNREALISTIC IF ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENTS ARE OF POOR QUALITY AND HAVE TO BE SUPPLEMENTED.

THESE AND OTHER MEASURES SHOULD HELP AVOID UNREASONABLE DELAYS WITHOUT IMPAIRING THE CREDIBILITY OF THE PROCESS. HOWEVER, THE MOST SIGNIFICANT AND EFFECTIVE MEASURE TO AVOID UNNECESSARY DELAYS WILL ALWAYS BE THE EARLIEST POSSIBLE APPLICATION OF THE EARP BY THE INITIATING DEPARTMENT AND THE PROPONENT.

IT IS ALSO OUR EXPERIENCE THAT WELL MANAGED ENVIRONMENTAL ASSESSMENT CAN REDUCE DELAYS IN SECURING PROJECT APPROVALS. NOT ONLY CAN IT PROMOTE PUBLIC ACCEPTANCE OF A GIVEN PROJECT, BUT EARLY ENVIRONMENTAL ASSESSMENTS, PARTICULARLY THOSE INVOLVING PUBLIC REVIEWS, CAN ALSO CAUSE EARLY PROJECT PLANNING TO BE CARRIED OUT AT AN IMPRESSIVE LEVEL OF DETAIL AND QUALITY. THIS IN TURN OFTEN MEANS THAT PROJECTS ARE BETTER THOUGHT OUT RESULTING IN FEWER AND SHORTER DELAYS DURING CONSTRUCTION AND FEWER COST OVERRUNS. GOOD ENVIRONMENTAL ASSESSMENT IS GOOD PLANNING WHICH IS GOOD BUSINESS.

THE FUTURE

IT IS DIFFICULT TO SPEAK WITH PRECISION ABOUT THE FUTURE OF THE EARP BECAUSE THERE HAS NOT YET BEEN TIME FULLY TO IMPLEMENT THE IMPROVEMENTS CONTAINED IN LAST YEAR'S ORDER-IN-COUNCIL, MUCH LESS ASSESS THEIR EFFICACY. SOME GENERAL OBSERVATIONS CAN HOWEVER BE MADE.

THE PUBLIC REVIEW STAGE OF THE PROCESS WILL ALWAYS CONSTITUTE THE "TIP OF THE ICEBERG" IN IMPLEMENTING THE EARP. FROM PAST EXPERIENCE, IT IS REASONABLE TO EXPECT THAT THE PRELIMINARY SCREENING AND INITIAL ASSESSMENT CONDUCTED BY INDIVIDUAL DEPARTMENTS WILL CONTINUE TO DETERMINE FOR THE VAST MAJORITY OF PROPOSALS THAT THE PROJECT WILL BE ENVIRONMENTALLY BENIGN OR THAT ADEQUATE MITIGATORY MEASURES CAN BE READILY APPLIED. SUCH DETERMINATIONS OBVIATE THE REQUIREMENT FOR A PUBLIC REVIEW. THE SYSTEMATIC, OPEN AND DOCUMENTABLE APPROACH TO THIS ACTIVITY REQUIRED UNDER THE GUIDELINES ORDER-IN-COUNCIL OF JUNE 1984, SHOULD, IF IT RESULTS IN BETTER ENVIRONMENTAL PLANNING AND FULLER EARLY PUBLIC CONSULTATION, REDUCE FURTHER THE NEED FOR FORMAL PANEL REVIEWS. THE ADMINISTRATIVE BURDEN OF THE EARP AS A WHOLE SHOULD BE FURTHER REDUCED BY THE CURRENTLY PLANNED INTRODUCTION OF LISTS OF EXEMPTIONS FROM THE APPLICATION OF THE EARP, I.E. PROJECTS FOUND TO BE ENVIRONMENTALLY BENIGN. THESE WOULD NOT HAVE TO BE ASSESSED. THE ACTIVITIES PROMOTED BY CEARC - THE RESEARCH COUNCIL - SHOULD MAKE BOTH THE INITIAL ASSESSMENT AND PUBLIC REVIEW STAGES OF THE EARP MORE ACCURATE AND MORE EFFICIENT.

ONE THING CAN BE SAID ABOUT THE FUTURE WITH CONSIDERABLE CONFIDENCE. THE PROBLEMS WHICH ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT (EIA) IS DESIGNED TO ADDRESS WILL NOT GO AWAY. ACCORDINGLY THE CHALLENGE TO MAKE EIA AN EVER MORE EFFECTIVE AND EFFICIENT CONTRIBUTOR TO GOVERNMENT DECISION MAKING WILL REMAIN AND PERHAPS GROW. THE APPROACHES OUTLINED IN THIS PAPER ARE DESIGNED TO MEET THIS CHALLENGE BUT TO WORK THEY WILL NEED THE COOPERATION OF ALL CONCERNED. INDUSTRY, ACADEMICS AND THE PUBLIC, NOT JUST GOVERNMENT ALONE.

WHAT IS ALSO NEEDED IS MORE OPEN DIALOGUE AMONG THE PARTICIPANTS IN EIA. THE CANADIAN EARP CONTINUES TO EVOLVE AND WE WHO ADMINISTER IT ARE ANXIOUS TO HEAR THE VIEWS OF ANYONE WHO CAN HELP US KEEP THAT EVOLUTION RELEVANT TO ALL PARTICIPANTS.

Pages Choisies

no. 11

EXPOSÉ

LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

CONFÉRENCE DU CIRL
SUR LA LOI SUR LES RESSOURCES NATURELLES

DU 17 au 20 AVRIL 1985

BANFF, ALBERTA

R.M. Robinson
Président exécutif
Bureau fédéral d'examen
des évaluations
environnementales
Ottawa, Canada

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales

Canada

INTRODUCTION

Le présent document a pour but de souligner les préoccupations communes touchant la procédure d'évaluation des incidences environnementales dans le contexte du Processus fédéral d'évaluation des incidences environnementales (PÉEE). Nous insistons surtout sur les responsabilités fédérales et provinciales afin d'indiquer ce que font les gouvernements à l'heure actuelle et ce qu'ils pourraient faire et aussi de favoriser le dialogue en vue d'améliorer la méthode d'évaluation. La politique du gouvernement fédéral est fondée sur une opinion que partagent la plupart des pays industrialisés et un grand nombre de pays en voie de développement, selon laquelle l'évaluation environnementale est essentielle dans la planification des programmes de développement économique. Elle permet d'éviter des problèmes écologiques et des problèmes sociaux connexes qui pourraient être graves, et qui diminueraient considérablement la valeur des progrès économiques. La qualité de l'évaluation environnementale a un effet direct sur l'efficacité des programmes et le développement économique.

LE PÉEE

Établi par une décision du Cabinet, le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) est un processus administratif qui s'applique aux projets du gouvernement fédéral et du secteur privé nécessitant une décision de la part du gouvernement fédéral.

Le PÉEE est une méthode d'auto-évaluation; c'est-à-dire que l'organisme gouvernemental devant prendre la décision dans un cas donné, s'occupe de

l'examen environnemental préalable et, s'il y a lieu, de l'évaluation initiale plus détaillée portant sur l'activité prévue. Toutefois, si cet organisme croit que le projet entraînera ou pourra entraîner des conséquences écologiques importantes, le projet doit être soumis au ministre de l'Environnement qui nommera une commission indépendante afin de consulter le grand public. L'examen public est préparé et le soutien logistique, qui comprend habituellement le président de la commission, est assuré par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE), un organisme qui relève directement du ministre de l'Environnement. Depuis que le PÉEE existe, seulement un très faible pourcentage des projets soumis à une évaluation initiale ont dû faire l'objet d'un examen public.

Une fois l'examen terminé, la commission présente son rapport au ministre de l'Environnement et au ministre responsable du projet, c'est-à-dire le ministre dont relève l'organisme proposant de mettre en oeuvre ou d'autoriser le projet. Le rapport, rendu public, contient les recommandations de la commission, lesquelles n'ont pas le caractère de directives, mais de conseil. Toutefois, on s'attend à ce que le ministre responsable fasse connaître publiquement ses réactions face au rapport avant de fixer les conditions que le projet devra respecter.

FONDEMENT JURIDIQUE DU PÉEE

Au printemps 1984, dix ans après la création du Processus, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE) a effectué, à la demande du Cabinet, une étude du fonctionnement du PÉEE et a fait ses recommandations au

ministre de l'Environnement qui les a soumises au Cabinet. Le 21 juin 1984, le décret sur les lignes directrices visant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement a été approuvé, en vertu de la loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement, couvrant ainsi la mise en place du Processus. En vertu de cette loi, il incombe au ministre de l'Environnement d'instaurer, de recommander et d'entreprendre des programmes et de coordonner les programmes du gouvernement du Canada appelés inter alia.

"Pour s'assurer que les nouveaux projets, programmes et activités fédéraux soient, dès les premières étapes de planification, pesés en fonction de leurs risques pour la qualité de l'environnement naturel, que ceux d'entre eux dont on aura constaté qu'ils présentent probablement des risques graves fassent l'objet d'un réexamen et que l'on tienne compte des résultats du réexamen.

Nous croyons utile de faire observer que, même si les divers points du décret sont appelés "lignes directrices", la décision du Cabinet qui en est à l'origine, établit clairement leur caractère impératif. Depuis toujours, nous encourageons sans toutefois obliger les sociétés de la Couronne propriétaires ainsi que les organismes indépendants investis d'un pouvoir de réglementation à appliquer les lignes directrices.

Le principal objectif du décret sur les lignes directrices est d'obliger les ministères gouvernementaux à effectuer un examen environnemental préalable et une évaluation environnementale initiale plus systématiques, plus souples et mieux documentés. Le BFEEE et les principaux ministères intéressés ont préparé des directives plus détaillées pour aider les ministères à élaborer des procédures appropriées aux systèmes de planification et de gestion qu'ils

utilisent. La concision, la simplicité et l'accessibilité sont les sceaux de ces procédures.

COLLABORATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE

Étant donné que le Canada est un état fédéral, il a été reconnu dès le début que le PÉEE fédéral devait tenir compte des préoccupations et des responsabilités des provinces.

En conséquence, le décret sur les lignes directrices de 1984 stipule, en ce qui concerne la consultation publique, que le BFEÉE doit négocier, s'il y a lieu, des ententes de coopération fédérales/provinciales (ou territoriales). Les examens faits en collaboration par les diverses juridictions ont pour but d'éviter le double emploi, de réduire les coûts et d'accélérer le processus de prise de décisions. Dans la plupart des examens publics menés par les commissions d'évaluation environnementale, la collaboration fédérale/provinciale a été plus ou moins importante selon les cas: allant de la vice-présidence ou d'un président unique nommé conjointement lors de la nomination de membres provinciaux à une commission fédérale ou vice versa ou simplement à la supervision fédérale ou provinciale d'audiences dirigées par l'autre palier de gouvernement ou à l'intervention d'un gouvernement dans des examens menés par un autre. La collaboration fédérale/provinciale étant importante dans le domaine de la gestion des ressources et de l'environnement, permettez-moi de vous citer quelques exemples illustrant la pratique courante. À l'heure actuelle, plusieurs examens sont réalisés par des commissions nommées conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux et qui ont négocié les conditions de leurs mandats. Étant donné que les rapports de ces

examens sont rédigés en vue de la consultation, ils ne tiennent pas compte des divisions de juridiction, donnant ainsi une vue holistique des incidences sociales et environnementales d'un projet donné. En fait, certaines études environnementales conjointes, comme celle sur le forage au large de la côte ouest, examinent des propositions soulevant des problèmes de juridiction précis, mais elles ne portent pas préjudice aux résultats de ces problèmes. De plus, les deux ordres de gouvernement peuvent veiller à ce qu'une commission examine les questions qui les préoccupent en les précisant dans le mandat.

En général, le degré de participation fédérale ou provinciale dans chaque cas a été fonction de l'importance des décisions que devaient prendre les autorités fédérales ou provinciales. Ainsi, la commission évaluant l'expansion de l'aéroport de Vancouver, une responsabilité bien fédérale qui a des répercussions sur les responsabilités provinciales, est présidée par un représentant du gouvernement fédéral et appuyée par cet ordre de gouvernement, mais elle compte parmi ses membres un représentant provincial. Par contre, il y a les commissions qui ont évalué les terminaux devant être installés dans le sud du Québec et en Nouvelle-Écosse dans le cadre du projet-pilote de l'Arctique. Ces commissions étaient présidées par des représentants provinciaux et étaient appuyées par les provinces, mais elles comptaient des membres fédéraux. Entre les deux, il y a les commissions qui se penchent sur des projets à l'égard desquels les deux gouvernements ont des décisions importantes à prendre. En voici quelques exemples.

Le projet de la centrale nucléaire Lepreau II au Nouveau-Brunswick, planifié par une société conjointe fédérale/provinciale de la Couronne, la Maritime

Nuclear Ltd, sera exploitée par la compagnie d'électricité du N.-B., une entreprise provinciale de services publics, s'il est réalisé. Le gouvernement fédéral devra investir beaucoup d'argent pour que le projet puisse être mis de l'avant. Les deux ordres de gouvernement auront donc des décisions importantes à prendre et une évaluation conjointe de tout le projet a été jugée appropriée. Par conséquent, les conditions de l'évaluation ont été fixées par le BFEÉE et par la province de concert avec le ministère fédéral de l'Énergie et elles ont été émises conjointement par les ministres fédéral et provincial de l'Environnement. Chacun des ordres de gouvernement a choisi deux membres pour faire partie de la commission, l'un des deux faisant fonction de vice-président. Les coûts occasionnés par l'évaluation sont partagés entre les deux gouvernements qui fournissent également du personnel pour assurer les fonctions de secrétariat de la commission. Divers documents tels que les communiqués de presse sont préparés et émis conjointement. À la demande de la province, l'examen doit être global et traiter des répercussions socio-économiques du projet. Le rapport de la commission sera soumis aux ministres de l'Environnement des deux gouvernements ainsi qu'au ministre fédéral de l'Énergie.

En Nouvelle-Écosse, le projet d'exploitation des hydrocarbures au large des côtes était un cas semblable, sauf que les questions socio-économiques ne faisaient pas partie du mandat de la commission. Une commission socio-économique séparée a été nommée par le ministre fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources et par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Cette façon de procéder a présenté des difficultés d'ordre administratif et a semé la confusion chez le public, malgré les efforts déployés par les deux commissions pour tenir des audiences conjointes et

coordonner leurs activités. Nous pensons qu'il est plus efficace d'avoir recours à une seule commission, pourvu que ses membres aient les compétences nécessaires pour examiner les questions diverses reconnues dans le mandat. Il y a également le protocole d'entente appelé inter alia, passé en 1983, entre le gouvernement fédéral et la Colombie-Britannique. Il prévoit un examen public fédéral-provincial conjoint des incidences environnementales et socio-économiques connexes d'un programme renouvelé d'exploration des hydrocarbures au large de la côte nord de la Colombie-Britannique. L'examen ne doit pas porter sur la question de droit de propriété définitif des ressources, qui demeure controversée, et il doit faire partie d'un plan conjoint établi en vertu de la loi provinciale sur la gestion de l'environnement (Provincial Environment Management Act) et du PÉEE fédéral. Le mandat fixé conjointement par le BFEÉE, l'administration du pétrole et du gaz des terres du Canada, le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières de la Colombie-Britannique a été émis conjointement par les ministres fédéral et provincial de l'Environnement. Au début, chaque gouvernement devait choisir deux membres pour faire partie de la commission et nommer conjointement un seul président. En fait, les deux gouvernements ont choisi cinq membres et les ont nommés pour faire partie de la commission. Les deux gouvernements appuient de façon égale l'examen de la côte ouest, y compris les responsabilités de Secrétariat de la commission, et ils partagent entièrement tous les coûts. Jusqu'à présent, cela a bien fonctionné. Toutefois, surtout parce qu'il peut être long de se mettre d'accord sur le choix d'un président conjoint (ce qui peut occasionner des retards), mais aussi parce que nous considérons que la présidence professionnelle est tout aussi importante pour promouvoir des méthodes

uniformes et justes, nous, au sein du BFEÉE, croyons que la co-présidence est plus avantageuse.

Dans d'autres cas, un des gouvernements assume la responsabilité première de l'examen tout en veillant à ce que les préoccupations environnementales et connexes de l'autre gouvernement soient bien comprises, qu'il en soit tenu compte et que ces préoccupations soient reflétées dans l'examen. Ainsi par exemple, il y a un membre provincial dans toutes les commissions du PÉEE fédéral en Colombie-Britannique (à l'exception de l'examen sur le projet au large des côtes) et la province participe en tant qu'intervenant au moment de l'établissement des directives et de la tenue des audiences publiques.

Comme la situation est en train d'évoluer dans le nord canadien, il est raisonnable de penser que les administrations territoriales seront de plus en plus intéressées à jouer un rôle dans ce domaine à l'instar des provinces au sud du 60°. De même, les négociations sur les revendications foncières, comme l'a démontrée l'entente du CEDA, permettent davantage aux collectivités autochtones de gérer le Processus d'évaluation en matière d'environnement. Le PÉEE devrait donc être suffisamment souple pour s'adapter à ces deux évolutions.

Il est également bon de faire remarquer que le décret sur les lignes directrices exige que les organismes du gouvernement fédéral tiennent compte des incidences environnementales en dehors du Canada. Cela peut se faire au moment de la consultation publique dans le cadre du PÉEE. La décision revient au responsable du projet.

AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES

Il n'est pas étonnant que l'évaluation environnementale, qu'elle soit fédérale, provinciale ou conjointe, ait soulevé au fil des années des problèmes sur des questions telles que les coûts, les informations et la recherche jugées nécessaires, le chevauchement possible de la réglementation et les retards.

Les coûts relatifs à la rentabilité d'une activité proposée intéressent tous les promoteurs. Les administrateurs, notamment le BFEÉE, doivent veiller à ce que les informations requises et les autres obligations imposées aux promoteurs soient raisonnables et limitées à celles qui sont nécessaires à la conduite d'un examen efficace et approprié.

Évidemment, la collecte et l'analyse des informations sur l'environnement et des données sociales connexes et, dans le cas d'audiences publiques officielles, la nomination d'une commission et la tenue des audiences entraînent des coûts et exigent du temps. Il faut cependant penser à ce qu'il en coûterait s'il fallait introduire des mesures atténuantes occasionnant des changements de conception importants, une fois la réalisation du projet commencée ou même achevée, à cause de dommages environnementaux non prévus ou d'une forte opposition de la part du public ou des deux. Sous-jacents à ces coûts plus évidents il y a ceux entraînés par les occasions manquées, le ralentissement de la productivité naturelle, la réduction des éléments de confort et même les risques pour la santé pouvant découler de projets conçus sans qu'on ait tenu compte de tout l'environnement. À titre d'information générale, il y a lieu de remarquer qu'au Canada les coûts des évaluations

environnementales ont habituellement été inférieurs à 0.5% du coût d'immobilisation du projet.

Il faut également souligner que le PÉEE a pour but, entre autres, de faciliter la participation du public au processus de prise de décisions du gouvernement et de situer cette contribution dans un contexte constructif. Dans l'examen des répercussions possibles du projet sur le milieu naturel, il faut tenir compte des préoccupations de la société en général. On s'attend à ce que les gestionnaires des ressources, du secteur public comme du secteur privé, soient des organisateurs responsables. Ceux qui sont concernés par un projet ont le droit d'être entendus, et dans un contexte qui leur laisse supposer qu'ils ont de sérieuses chances d'être écoutés. En outre, selon l'expérience du BFEÉE, les informations obtenues au cours des audiences locales ont été très précieuses lors de la prise de décisions sur la conception de projet, le moment de sa mise en oeuvre et sa gestion. Il faut beaucoup de travail et de compétences pour mener à bien cette tâche, mais il est raisonnable de dire que cela fait partie des coûts légitimes des affaires dans le monde d'aujourd'hui.

Le BFEÉE s'est aussi aperçu que la qualité technique de la planification et de la conception a souvent été améliorée par les exigences qu'impose la mise sur pied d'un examen public, allant parfois même jusqu'à rendre rentable pour l'industrie, à long terme, la tenue de ces examens, sans parler de leurs avantages environnementaux. De plus, lorsque les résultats du travail entrepris dans le cadre du PÉEE avaient été introduits dans la planification et la conception du projet, les promoteurs étaient davantage confiants de l'acceptabilité à long terme de leurs projets par le gouvernement et par la société en général.

Selon notre expérience, l'industrie appuie les activités de l'évaluation environnementale tant que les demandes d'informations sont raisonnables, tant qu'il n'y a pas de double emploi et tant qu'il en découle une décision claire et opportune. Ces conditions ne sont pas déraisonnables et le BFEÉE essaie autant que possible de les respecter.

Par exemple, le BFEÉE était l'instigateur et le bailleur de fonds d'un projet de deux ans pour lequel avait été recruté, un peu partout au Canada, des représentants de l'industrie, des universités et des gouvernements fédéral et provinciaux. Le projet s'est terminé par la production d'un rapport intitulé "Un cadre écologique pour l'évaluation environnementale au Canada".

L'un des objectifs principaux du projet était de trouver comment on pourrait déterminer les facteurs vraiment critiques, spécialement d'un point de vue scientifique, à inclure dans la préparation des énoncés des incidences environnementales (ÉIE), de manière à réduire les demandes d'informations marginales, discutables et relativement peu importantes. En somme, nous voulions éliminer les demandes d'informations qui revenaient toujours et ce que certains appelaient le syndrome de l'annuaire téléphonique.

Messieurs Gordon E. Beanlands et Peter N. Duinker dirigeaient le projet, qui s'est terminé par un rapport publié en 1983, co-parrainé par le BFEÉE et par l'Institute for Resource and Environmental Studies, Université de Dalhousie à Halifax.

L'extrait qui suit tiré du résumé du rapport donne une bonne idée de la portée du projet.

L'étude comportait délibérément la participation active des chercheurs de l'environnement qui effectuent des études d'évaluation des incidences, et des personnes chargées de gérer les méthodes d'évaluation au Canada. Dix ateliers tenus dans diverses régions canadiennes ont rassemblé des agents des gouvernements fédéral et provinciaux, des représentants des promoteurs industriels, des experts-conseils, et des chercheurs universitaires. Ces ateliers regroupaient environ 150 personnes. L'étude a comporté également un examen approfondi de la documentation se rapportant aux données scientifiques et écologiques recueillies dans le cadre des évaluations des incidences environnementales. Le présent rapport reflète principalement les avis et les suggestions des participants à ces ateliers, ainsi qu'une revue de l'état actuel des études d'évaluation présentées dans la documentation scientifique.

Des consultations importantes ont également eu lieu avec des spécialistes américains et européens; quelque 30 évaluations des incidences environnementales provenant de toutes les régions du Canada ont été examinées et deux évaluations récemment achevées ont fait l'objet d'une analyse approfondie qui comportait des examens détaillés des documents et des entrevues avec le personnel clé.

L'un des plus importants résultats du travail a été de faire ressortir ce qui semble être la logique et l'évident de manière scientifiquement satisfaisante. En fait, Beanlands et Duinker recommandent: Ne perdez pas votre temps à étudier un élément de l'écosystème qui n'a pas de "valeur". Consacrez plutôt du temps, dès le début, à trouver ce qui a de la valeur aux yeux des gens et concentrez-vous là-dessus. Débarrassez-vous des demandes qui réclament une étude de tout, simplement parce que c'est là. Mais une fois que

vous avez décidé quoi étudier, menez vos études de façon à pouvoir les défendre scientifiquement. Actuellement, nous mettons à l'essai des politiques, nous examinons de nouvelles méthodes et nous encourageons la recherche qui vise à permettre un processus qui semble fondé aux yeux du public. Ce n'est pas aussi facile qu'on pourrait le croire.

Dans la vie, peu de choses sont plus subjectives que les valeurs. Ce qui est important pour une personne ne le sera pas nécessairement pour une autre. Cela peut être vrai même parmi des professionnels ayant reçu la même formation. Il y a énormément plus de chances de voir les choses différemment lorsque le milieu culturel, le genre de travail et les connaissances personnelles des gens deviennent plus variés. Aux yeux de Beanlands et Duinker, les "éléments importants d'un écosystème" doivent être déterminés dès le début d'une évaluation environnementale, mais le défi consiste à déterminer ce qui a de la valeur. Des scientifiques exprimant leur avis professionnel dans un examen environnemental donné peuvent ne pas être d'accord entre eux, favorisant généralement leurs propres disciplines et champs d'intérêt. Habituellement, cependant, ils peuvent en arriver à un certain compromis. Le public concerné peut ne pas être du tout d'accord, son avis étant parfois fondé sur ce que les scientifiques appelleraient de fausses conceptions. Nombre de citoyens privés sont tout à fait sceptiques devant les assurances données par la science, plus particulièrement la science du gouvernement ou de l'industrie, visant à les rassurer sur les répercussions d'une substance ou d'une activité. Un risque mineur écarté en toute sincérité par un spécialiste peut sembler très grand aux yeux des personnes dont les intérêts sont directement touchés. Pour certains, le cas de l'industrie nucléaire aux États-Unis est un exemple de ce genre de situation.

Comment alors pouvons-nous établir un juste équilibre entre la nécessité de déterminer efficacement ce qui compte réellement, en partie afin de réaliser des évaluations de projets moins longues, moins coûteuses et plus efficaces et la nécessité de faire participer ceux qui sont directement concernés, mais qui n'auraient même pas été consultés avant que la décision soit prise, il y a quelques années? Comment allons-nous éviter les conflits chargés d'émotivités qui ne sont guère propres à éclairer la situation tout en essayant de combattre ce cancer inquiétant - le manque de confiance du public dans les institutions de notre société - qui peut faire tant de tort s'il est ignoré? Comment nous y prendre pour concilier ces besoins si différents, dans les limites d'un échéancier qui permette de prendre les bonnes décisions sur le plan des affaires dans un monde où les marchés, les coûts et les prix changent si rapidement?

Nous pouvons donner à ces questions une courte réponse, peut-être facile, mais honnête: "Ça n'ira pas tout seul, ça ne sera pas parfait, mais nous ferons de mieux en mieux, espérons-le". La clé du succès est de reconnaître que le système mis en place, quel qu'il soit, doit répondre le plus possible aux besoins de tous ceux qui sont concernés, soit les entrepreneurs, les dirigeants politiques, les spécialistes techniques du gouvernement ou de l'extérieur du gouvernement, les collectivités concernées, les autochtones, les groupes d'intérêts spéciaux, etc. Il n'est plus question de faire du cirque. Les compromis, en grande partie confidentiels, faits à l'insu des intéressés sont choses du passé. Les listes qui n'en finissent plus, établies pour la collecte des informations et la recherche, sont démodées. Les calculs au pifomètre au dos de l'enveloppe ne se font plus. On doit pouvoir effectuer une évaluation environnementale d'envergure en utilisant des méthodes

accessibles, candides, souples, approfondies, justes et qui sont en même temps ordonnées, disciplinées, opportunes, concentrées et bien gérées. Voilà un objectif majeur du nouveau PÉEE, le principal objectif du BFEÉE.

CONSEIL CANADIEN DE LA RECHERCHE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE (CCRÉE)

Reconnaissant la nécessité de poursuivre le travail déjà commencé dans l'examen susmentionné, les auteurs du rapport ont fait la recommandation suivante:

"Que les organismes chargés d'appliquer les méthodes d'évaluation des incidences environnementales au Canada établissent chacun un comité restreint d'experts qui fourniraient des conseils concernant les questions de nature scientifique relatives à l'évaluation environnementale."

En réponse à cette recommandation, le ministre fédéral de l'Environnement a annoncé en janvier 1984 la création du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCRÉE) qui, sous les auspices du BFEÉE, conseillera les gouvernements, l'industrie et les universités quant aux façons d'améliorer les aspects scientifiques et techniques de l'évaluation des incidences environnementales ainsi que la politique de base. Le CCRÉE compte parmi ses membres des personnes bien informées ayant des connaissances dans toute une gamme de disciplines; elles appartiennent aux divers milieux de la société qui ont participé aux ateliers ayant conduit à sa formation - milieu scolaire, experts-conseils, industrie, gouvernements fédéral et provinciaux.

Plus précisément, le rôle du CCRÉE est:

- de conseiller les organismes de recherche du gouvernement, de l'industrie et des universités;
- d'établir les priorités en fonction des besoins de recherche;
- d'encourager les examens sur la situation des sujets de recherche pertinents; et
- d'encourager la création de politiques pluridisciplinaires pour les problèmes de recherche communs.

En retour le BFEÉE distribuera partout au Canada les conclusions et les recommandations du CCRÉE et il appuiera les projets de coopération fondés sur ces conclusions et recommandations.

Voici quelques-uns des thèmes de recherche actuellement à l'étude par le Conseil:

(A) Les méthodes scientifiques pour prévoir et contrôler les changements environnementaux

(B) L'analyse des risques et la façon de régler les incertitudes

(C) Les modalités et méthodes de gestion des informations et le processus de la prise de décisions

(D) La détermination des difficultés administratives et des difficultés se rapportant aux politiques

(E) L'atténuation des incidences et les compensations et

(F) L'évaluation après la réalisation du projet.

Il sera reconnu que l'évaluation des répercussions sociales est un élément important de ces activités, et le CCRÉE a déjà parrainé un atelier dans ce

domaine qui a été couronné de succès.

Le BFEÉE reçoit 500 000 dollars par année pour appuyer le CCRÉE. La majorité des fonds servent à promouvoir des ateliers ou servent de capitaux d'amorçage pour encourager les sociétés les mieux dotées, les ministères ou les institutions au sein et à l'extérieur du gouvernement à entreprendre des projets dans les domaines reconnus par le CCRÉE. Une partie de ces fonds a été consacrée à des bourses universitaires.

L'objectif prépondérant de ces activités est d'accroître l'efficacité et la qualité de l'évaluation environnementale, c'est-à-dire de s'assurer que ceux qui prennent les décisions reçoivent les meilleurs conseils possibles et ce, au moment opportun et de manière efficace. Il est trop tôt pour mesurer le succès de ces efforts, mais leur nécessité ne fait aucun doute.

PLANIFICATION ET EXAMENS PUBLICS

Dans certains cas, les commissions d'évaluation du BFEÉE se sont pratiquement trouvées dans l'impossibilité de tirer des conclusions et de faire des recommandations en l'absence de politiques de base sur l'utilisation des terres et de lignes directrices sur la gestion des autres ressources. De toute évidence, une politique exigeant une évaluation des incidences environnementales aura moins de valeur si elle ne s'appuie sur rien et devrait idéalement servir à soutenir d'autres politiques de gestion des ressources et des terres. En d'autres termes, là ou il y a une bonne planification, les activités de l'évaluation environnementale fonctionnent mieux.

Néanmoins, dans la réalité, il n'existe pas ou presque pas de politique de mise en valeur et pour régler ce problème, au moins en partie, il existe un type spécial d'examen, fait par les commissions dans le cadre du PÉEE. Il s'agit de l'examen régional ou de l'examen conceptuel. Le travail réalisé par la Commission de la mer de Beaufort en est un très bon exemple.

On a demandé à cette Commission d'examiner les incidences générales socio-économiques et environnementales d'un très grand plan de production et de transport des hydrocarbures dans la mer de Beaufort, dans l'ouest de l'Arctique canadien, au lieu de simplement examiner une proposition précise.

Plus de quarante compagnies d'exploration s'intéressaient à cette région et en leur nom trois compagnies, soit la Dome, la Gulf et l'Esso, ont accepté d'agir à titre de promoteurs et de préparer l'énoncé des incidences environnementales nécessaire à la réalisation de l'examen.

De cet examen, qui a nécessité des audiences publiques dans presque deux douzaines de collectivités nordiques et beaucoup de documentation de nature scientifique et technique, est né un rapport global qui non seulement présente une politique mesurée à l'exploitation, mais qui détermine également ce qui doit être mis en place par le gouvernement et l'industrie avant que les approbations nécessaires soient données. Bien que des composantes spécifiques du projet de développement exigeront d'autres examens et bien que le gouvernement ne soit pas abstreint à respecter les recommandations de la Commission, le rapport aidera considérablement le gouvernement et l'industrie dans la planification et la préparation de la mise en valeur du Nord. Une politique accessible et souple, adoptée par la Commission pour mener l'examen,

a augmenté les chances que le rapport soit acceptable dans ses grandes lignes. Les premières réactions sont venues appuyer cette hypothèse.

L'un des problèmes auxquels doivent faire face ceux qui effectuent une évaluation environnementale, surtout lorsqu'il y a eu très peu de planification des ressources, sont les incertitudes quant aux informations qui doivent être recueillies, analysées et présentées dans un examen donné. Le travail stimulé par le CCRÉE vise en partie à régler ce problème.

La politique adoptée dans le cadre du PÉEE est de rendre plus clair ce que nous appelons les directives pour les énoncés des incidences environnementales (ÉIE), afin que les promoteurs sachent davantage quelles informations sont nécessaires. Ces directives sont émises aux promoteurs par les commissions pour leur indiquer ce qui devrait être inclus dans les ÉIE. Plus haut, lorsqu'il était question du "rapport Beanlands", nous avons souligné qu'on essayait particulièrement "d'affiner" les demandes d'informations scientifiques en limitant ce genre de demandes aux sujets les plus importants.

Toutefois, avec l'utilisation accrue des évaluations des incidences environnementales, nous nous sommes aperçus qu'une évaluation pertinente doit, de façon générale, reconnaître les incidences sociales ou socio-économiques découlant directement des changements environnementaux causés par l'activité proposée.

Ces incidences peuvent être même plus difficiles à reconnaître que les ramifications biophysiques conventionnelles plus évidentes. Bien sûr, comme nous l'avons déjà fait remarquer, ce genre de répercussions tend à être

davantage touché par des jugements de valeur. Dans bien des cas, seuls les résidents de la région concernée par le projet proposé peuvent reconnaître certaines répercussions sociales. Il faut au moins obtenir les commentaires de ces personnes si l'on veut porter des jugements de valeur raisonnables.

Par conséquent, il est devenu de plus en plus courant pour les commissions du PÉEE d'organiser des réunions préliminaires aux audiences dans les endroits appropriés, afin d'établir la portée d'un examen. À ce moment-là, toutes les personnes intéressées, y compris les promoteurs, peuvent faire connaître les questions d'ordre scientifique et sociale qu'elles aimeraient voir examiner ou, ce qui est tout aussi important, les questions qui ne doivent pas faire partie de l'évaluation. Par la suite, les commissions tiennent compte de ces suggestions dans la formulation des directives se rapportant à la préparation, par le promoteur, de l'ÉIE. Dans la plupart des cas, on attend la réaction du public à l'égard du projet de directives avant de le remettre au promoteur; le projet de directives peut même faire l'objet d'autres audiences publiques. Ces directives ont tendance à devenir de plus en plus précises à mesure que nous acquérons de l'expérience relativement à la portée des examens. Nous pensons qu'un jour les directives développeront des listes de facteurs de valeur à examiner, plutôt que des questions détaillées accompagnées d'une méthode à suivre.

L'un des principaux défis à relever dans la conduite des audiences publiques est de trouver dans chaque cas un juste équilibre entre le désir du public concerné voulant que toutes les préoccupations, réelles ou senties, soient examinées en profondeur, et le désir du promoteur d'éviter les coûts et retards occasionnés par la collecte et l'analyse de données qui seraient

jugées peu utiles au processus d'approbation. La clé du succès face à ce défi est d'améliorer notre capacité à déceler, dès le début d'un examen, ce qui est vraiment important. Le travail encouragé par notre Conseil canadien de recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE) ainsi que notre expérience "pratique" dans des examens précis sont utilisés afin d'accroître nos compétences dans ce domaine essentiel.

Les directives se rapportant aux ÉIE deviennent moins normatives, mais la nécessité d'assurer la qualité scientifique des ÉIE ne diminue pas. Pour satisfaire ce besoin, nous faisons actuellement un essai: des groupes consultatifs scientifiques spécialement choisis conseillent directement le promoteur pendant la préparation des ÉIE, au lieu de le laisser faire tout seul comme avant.

RÉPÉTITIONS ET RETARDS

Nous avons mentionné plus haut la possibilité de répétition des méthodes d'évaluations provinciales. Ceci peut arriver également entre le PÉEE et les méthodes de réglementation officielles de l'organisation fédérale, mais les risques ne sont pas aussi grands que ce qu'il est parfois allégué. La plupart des méthodes de réglementation fédérale précèdent le PÉEE ou traitent de questions non-environnementales. Par conséquent, elles n'exigent pas et ne peuvent exiger de preuves satisfaisantes de l'acceptabilité "environnementale" comme condition préalable à l'émission de la licence ou du permis approprié.

L'Office national de l'énergie fait toutefois exception. Il est entre autres habilité à délivrer les licences d'exportation de pétrole, de gaz et

d'électricité, à émettre les certificats de commodité et nécessité publiques pour les pipelines interprovinciaux et internationaux et les lignes de transmission internationales et à fixer des tarifs justes et raisonnables à l'égard des pipelines relevant de la juridiction fédérale.

Selon les modalités d'examen de l'Office, tous les projets exigeant son approbation doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences environnementales. Si un projet a été examiné au cours d'audiences publiques dans le cadre du PÉEE, il peut sembler y avoir répétition du travail.

Ceux qui critiquent cette façon de procéder ne comprennent pas l'essence du PÉEE - nous voulons en faire un instrument de planification (et il est en réalité l'instrument de planification le plus efficace), non un mécanisme de réglementation. On doit donc y avoir recours le plus tôt possible pour déceler les problèmes environnementaux éventuels et pour trouver des solutions à ces problèmes. Cette façon de procéder peut également favoriser les approbations conditionnelles données à l'avance dans les cas où le gouvernement décide que ce genre d'approbation est souhaitable. Elle incite également une meilleure préparation des projets et permet que le travail de réglementation requis se fasse sans qu'il y ait répétition, mais avec les avantages d'une planification environnementale indépendante effectuée dès le début.

En d'autres termes, lorsqu'il faudra examiner les incidences environnementales globales du projet, le PÉEE doit être mis en oeuvre au moment de la conception ou dès la première étape de planification, bien avant que le promoteur soit prêt à présenter son projet et les informations techniques à l'appui à

l'organisme investi du pouvoir de réglementation. C'est donc dire que les résultats du travail connexe au PÉEE doivent être incorporés au projet, et non pas ajoutés plus tard, ce qui coûte beaucoup plus cher. De cette façon, le promoteur peut s'attendre à ce que son projet satisfasse les exigences environnementales des autorités investies du pouvoir de réglementation.

L'examen de l'Office peut tenir compte de l'évaluation environnementale de l'activité projetée, surtout lorsque la Commission a tenu des audiences publiques et qu'un rapport a été préparé dans le cadre du PÉEE. En gardant à l'esprit la nature consultative du rapport de la Commission du PÉEE, qui n'est pas investie d'un pouvoir de réglementation, on voit que le rapport ne rivalise pas avec la décision de l'Office, mais qu'il peut réduire la charge de travail du personnel de l'Office. De plus, l'Office peut compléter le PÉEE en ajoutant les mesures atténuantes recommandées comme conditions à la délivrance d'un certificat, que l'Office est habilité à mettre en vigueur.

Au pire, si une évaluation environnementale a fait ressortir des répercussions inacceptables qui présentent des problèmes insolubles, le promoteur du projet pourrait se voir éviter les coûts et le travail de la mise au point définitive de ce qui constituerait une application futile pour l'Office.

En somme, la meilleure façon d'éviter une répétition de réglementation est de voir dans le PÉEE un instrument dont il faut se servir le plus tôt possible dans le processus de planification, au moment où les préoccupations économiques, sociales et techniques et les autres préoccupations pertinentes sont pesées par le promoteur.

De toute évidence, l'application du PÉEE au début, y compris les examens publics nécessaires, est le moyen d'éviter les retards possibles, que l'on ait recours ou non à un processus de réglementation officiel.

Par le passé, il arrivait que les questions environnementales soient au bas de la liste de vérification des conditions préalables au début de la construction. Lorsqu'elles sont reconnues tardivement, surtout si un projet est soumis à un l'examen public, les calendriers peuvent être retardés. Heureusement, un grand nombre de compagnies et de groupes gouvernementaux dont le travail est axé sur le développement accordent actuellement beaucoup d'attention aux répercussions plus globales et à plus long terme de leurs actions. Lorsqu'un projet doit être soumis un examen public dans le cadre du PÉEE, l'examen peut se faire en même temps que la planification définitive et avant la préparation du projet définitif. Si pour une raison quelconque le promoteur décide d'annuler le projet ou de se retirer de l'examen, il peut le faire pendant un examen, réduisant ainsi au minimum le coût du projet et de la collecte des informations.

En ce qui concerne les retards inutiles au moment de la tenue des audiences publiques, le BFEÉE essaie de mettre en pratique les leçons tirées d'un examen à l'autre. Chaque fois, nous nous attachons à perfectionner les méthodes de manière à formuler le plus rapidement possible des recommandations solidement fondées. Tout récemment, le BFEÉE a émis une série de procédures pour réglementer les examens des commissions. Visant à favoriser la prévisibilité, l'efficacité et l'accessibilité, ces politiques peuvent être modifiées pour s'adapter à des situations précises et elles seront soumises à des révisions périodiques. Elles ont un caractère non juridique afin

d'attirer une vaste participation, de permettre une présentation plus facile de jugements de valeur subjectifs portant sur des questions scientifiques et sociales et de promouvoir le consensus en minimisant les conflits.

Les procédures de base reflètent un certain nombre de questions examinées dans le présent document. Elles contiennent entre autres les mesures suivantes:

- au besoin, orqaniser des réunions publiques avant la tenue des audiences afin de fournir des informations sur le processus d'examen et de "délimiter" le cadre de l'examen;

- avant l'analyse des questions scientifiques critiques à examiner (rapport Beanlands) et dans le cas d'un projet particulièrement complexe, réunir un groupe de spécialistes qui sera chargé de conseiller la Commission sur les questions saillantes à étudier;

- retenir les services de spécialistes scientifiques et techniques indépendants pour conseiller la Commission et les participants publics dans l'examen.

Des dates limites sont également incluses dans les mandats des commissions, mais elles peuvent se révéler irréalistes si les énoncés des incidences environnementales sont de mauvaise qualité et doivent être complétés.

Les mesures susmentionnées ainsi que les autres mesures des procédures devraient aider à éviter des retards excessifs sans diminuer la crédibilité du processus. Toutefois, la mesure la plus efficace et la plus importante à

prendre pour éviter les retards inutiles sera toujours l'application, le plus tôt possible, du PÉEE par le ministère responsable et le promoteur.

Notre expérience nous a également prouvé qu'une évaluation environnementale bien gérée peut réduire les retards en garantissant l'approbation des projets. Les évaluations environnementales effectuées au début, spécialement celles qui nécessitent des examens publics, peuvent non seulement promouvoir l'acceptation par le public d'un projet donné, mais elles peuvent également permettre une planification étonnamment détaillée et de très bonne qualité. En retour, cela signifie souvent que les projets sont mieux pensés, ce qui entraîne des retards moins fréquents et plus courts pendant la construction et l'on dépasse moins les coûts fixés. La qualité de l'évaluation environnementale a un effet direct sur la planification des projets et par conséquent sur l'économie en général.

L'AVENIR

Il est difficile de parler avec précision de l'avenir du PÉEE parce que nous n'avons pas encore eu le temps d'y apporter les améliorations contenues dans le décret du Conseil de l'an dernier, encore moins d'évaluer leur efficacité. Toutefois, nous pouvons avancer quelques observations d'ordre général.

L'étape de l'examen public constituera toujours la "Pointe de l'Iceberg" dans l'application du PÉEE. D'après l'expérience acquise, il est raisonnable de prévoir que l'examen préalable et l'évaluation initiale effectués par les ministères continueront de déterminer pour la majorité des propositions si le projet n'aura pas de conséquences néfastes pour l'environnement ou si des

mesures atténuantes appropriées peuvent être facilement appliquées. Ces constatations parent à la nécessité d'un examen public. L'approche systématique, accessible et documentée exigée en vertu du décret du Conseil sur les lignes directrices de juin 1984 devrait, si elle permettait une meilleure planification environnementale et une consultation publique plus exhaustive dès le début, réduire davantage la nécessité d'avoir recours aux examens menés par des commissions officielles. Le fardeau administratif du PÉEE en général devrait être davantage réduit par l'introduction actuellement prévue de listes d'exemptions à l'application du PÉEE, soit les projets qui n'ont pas de conséquences néfastes pour l'environnement. Ceux-ci n'auraient pas besoin d'être évalués. Les activités appuyées par le CCRÉE, le conseil de recherche, devraient rendre plus précises et plus efficaces les étapes de l'évaluation initiale et de l'examen public du PÉEE.

Nous pouvons tout de même prédire ceci sans risquer de nous tromper: Les problèmes que l'évaluation des incidences environnementales examine ne disparaîtront pas. Par conséquent, le défi de rendre l'évaluation des incidences environnementales encore plus efficace pour aider le gouvernement à prendre ses décisions sera toujours là et grandira peut-être. Les politiques décrites dans le présent document sont conçues pour aider à relever ce défi, mais pour être efficaces il faudra obtenir la collaboration de toutes les personnes en cause, c'est-à-dire l'industrie, les universités et le public, non seulement le gouvernement.

Ce qu'il faut également, c'est un dialogue plus ouvert entre les participants aux évaluations des incidences environnementales. Le PÉEE canadien continue d'évoluer et nous, qui le gérons, avons hâte de connaître l'opinion de tous ceux qui peuvent nous aider à garder cette évolution.